

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS (CCJE)
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (IPPUR)

**ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS E POLÍTICAS
HABITACIONAIS:**

uma análise sobre o programa minha casa minha vida

LIDIANE DOS ANJOS MATOS

Rio de Janeiro
2015

LIDIANE DOS ANJOS MATOS

**ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS E POLÍTICAS
HABITACIONAIS:**

uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Dr^a Maria Julieta Nunes de Souza

Rio de Janeiro

2015

LIDIANE DOS ANJOS MATOS

**ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS E POLÍTICAS
HABITACIONAIS:
uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Dr^a. Maria Julieta Nunes de Souza
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – UFRJ

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi o de analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como resultado de uma estratégia desenvolvimentista que tenta conciliar a acumulação capitalista e a redistribuição de renda. A partir de uma perspectiva histórica, recuperando o nacional-desenvolvimentismo e o Banco Nacional de Habitação (BNH), o presente trabalho visa ressaltar as especificidades do atual programa habitacional (Governos Lula e Dilma), criado sobremaneira para salvaguardar a liquidez das empresas da construção civil – que atualmente possuem capital aberta na Bolsa de Valores. O PMCMV é entendido aqui como uma inflexão da redistribuição de renda indireta já que sua adoção foi em detrimento de uma política habitacional baseada em participação assídua de diversos movimentos sociais, como o PlanHab.

Palavras-chaves: Estratégias desenvolvimentistas. Neoliberalismo. Novo desenvolvimentismo. Políticas Habitacionais. Programa Minha Casa, Minha Vida.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CSP-CONLUTAS – Central Sindical e Popular Conlutas
FCP – Fundação Casa Popular
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FGV-SP – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS – Habitação de Interesse Social
IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IE/UFRJ – Instituto de Econômica da Universidade Federal do Rio de Janeiro
IPEA - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Território Urbano
MCidades – Ministério das Cidades
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
OGU – Orçamento Geral da União
OMC – Organização Mundial do Comércio
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBQP – Programa Brasileira de Qualidade e Produtividade
PCI – Programa de Competitividade Industrial
PLANHAB – Novo Plano Nacional de Habitação
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNHU – Plano Nacional de Habitação Urbana
PNHR – Plano Nacional de Habitação Rural
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PT – Partido dos Trabalhadores
PFL – Partido da Frente Liberal
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PLANO SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Educação

SFH – Sistema Brasileiro de Habitação

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: AS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	14
3	SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO NEOLIBERALISMO.....	19
	3.1. Consolidação do neoliberalismo no Brasil: ausência de políticas habitacionais de âmbito nacional.....	22
4	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE NOVO DESENVOLVIMENTISMO E A NOVA POLÍTICA HABITACIONAL.....	26
5	CRISE INTERNACIONAL DE 2008.....	33
	5.1 Plano Nacional de Habitação x Programa Minha Casa Minha Vida.....	35
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39

1. INTRODUÇÃO

ESTADO, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA HABITACIONAL

Dissertar sobre a questão do desenvolvimento não é necessariamente dissertar sobre a questão do desenvolvimentismo. No sufixo *ismo* temos um conjunto mais específico de correntes, paradigmas e configurações históricas e por isso é preciso lançar mão de uma preocupação teórica que consiga fazer a devida distinção entre o que é desenvolvimento e o que é desenvolvimentismo. De acordo com Cepêda [2012, p.79], o desenvolvimentismo é um projeto de transformação social profunda, operada de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. Ou seja, é mais do que só desenvolvimento já que tem como meta uma mudança social sistêmica orientada politicamente – as explicações teóricas do desenvolvimentismo têm origem no século XIX na emblemática obra *Sistema Nacional da Economia Política* [1841] de List, no qual o desenvolvimentismo é visto como um aperfeiçoamento do mercantilismo (nacionalismo e protecionismo). Muitas décadas depois e nos mais diversos contextos históricos, a temática do desenvolvimentismo foi resgatada, direta ou indiretamente, nas teses de intelectuais brasileiros de diferentes matizes teóricas como: Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Caio Prado Jr., Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, José de Souza Martins, Milton Santos, Nelson Werneck Sodré, Paulo Freire, Roberto Campos, Roberto Simonsen, Ruy Mauro Marini, Octávio Ianni e Theotônio dos Santos.

Em tais teses defende-se estratégias que consigam superar o atraso¹ e o subdesenvolvimento², solucionando a obstrução no processo de modernização que

¹ De acordo com José de Souza Martins [1999], a questão do atraso não pode ser isolada ou circunscrita, ela faz parte da formação do nosso país. Porém a manutenção do atraso no Brasil está relacionada com relações políticas corruptas como: clientelismo, oligarquismo e patrimonialismo. E o enraizamento de tais práticas confundem-se com a constituição política do nosso país, ou seja, são elas partes constitutivas da nossa política partidária e governamental; são práticas institucionalizadas. Tais práticas que impedem a existência de uma sociedade civil autônoma e do exercício da cidadania, sobretudo, por sermos também adeptos de uma conduta imitativa, não passando nossa cidadania de uma abstração do pensamento francês. Nesta configuração, a sociedade civil é fagocitada pelo Estado, tornando-se dele um mero instrumento. A ausência de uma sociedade autônoma é o que impede a nossa modernização, o que nos torna uma sociedade atrasada e de história lenta cujos agentes de mediação transformam o país dentro de parâmetros conservadores, convenientes para a preservação do poder das classes dominantes [MARTINS, 1999].

² O esforço intelectual permanente de Furtado foi na direção de esclarecer o "subdesenvolvimento" como processo histórico-estrutural, introduzindo analiticamente as formas de apropriação do excedente e de dominação cultural. Na sua visão teórica, subdesenvolvimento é uma estrutura constitutiva das economias periféricas capitalistas (e não coloniais), na qual existe uma marcada assimetria entre estruturas de produção e de consumo internos, que reproduzem nossa situação de dependência. Das formas conhecidas de dependências, a mais importante é a cultural porque afeta decisivamente os

faz do Brasil um país de capitalismo tardio. Devido a divisão internacional do trabalho, que constrange economicamente alguns países – sobretudo os latino-americanos – à exportação de produtos primários, a via da industrialização não surge ou não se conclui. Assim, o desenvolvimentismo surge como projeto a superar o subdesenvolvimento e a situação de subalternização político-econômica imposta a tais países. O desenvolvimentismo tem como estratégia romper ou mudar o curso da causalidade econômica através de uma racionalização econômica heterodoxa, apoiando-se portanto na expectativa de mudança de trajetória, na alteração do passado (atraso) e construção de futuro (progresso, autonomia, soberania e nação) [CEPÊDA, 2012, p.81]. Contudo, a mudança de trajetória pela estratégia desenvolvimentista pode, de acordo com Plínio de Arruda Sampaio, ser entendida como uma utopia burguesa tendo em vista ser:

“[...] um termo vago utilizado para designar o pensamento crítico sobre os dilemas e os desafios do desenvolvimento nacional nas economias latino-americanas enredadas no círculo vicioso da dependência e do subdesenvolvimento. O centro dessa reflexão consiste no esforço de equacionar os nós que devem ser desatados para que a expansão das forças produtivas possa ser associada à solução dos problemas fundamentais da população. Nessa perspectiva, acumulação de capital, avanço das forças produtivas e integração nacional constituem aspectos indissolúveis de um mesmo problema: criar as bases materiais, sociais e culturais de uma sociedade capaz de controlar o sentido, o ritmo e intensidade do desenvolvimento capitalista. O desenvolvimentismo foi, portanto, uma arma ideológica das forças econômicas e sociais que, no momento decisivo de cristalização das estruturas da economia e da sociedade burguesa, se batiam pela utopia de um capitalismo domesticado subordinado aos desígnios da sociedade nacional.” [SAMPAIO, Jr. 2012, p.674].

O desenvolvimentismo pode também ser entendido como uma ideologia de instrumentalização dos Aparelhos de Estado cuja finalidade é o fortalecimento da estrutura capitalista na garantia da reprodução das forças produtivas sobretudo através de melhorias na vida do trabalhador; sem contudo revolucionar as estruturas que constroem as classes dominadas às decisões das classes dominantes³

centros de decisão internos dos países periféricos e está na base do processo de reprodução das estruturas sociais que mantêm o subdesenvolvimento. As condições estruturais do nosso subdesenvolvimento estão sendo modificadas para pior, sobretudo no nível da produção e do emprego a partir de uma mudança radical nas condições de nossa inserção internacional [TAVARES, 1999 APUD AMORIM E SANTOS, 1999, pp. 1-2].

³ “As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo sua força espiritual dominante. A classe

[ALTHUSSER, 1988]. As estratégias desenvolvimentistas estão fundamentalmente atreladas à industrialização por substituição de importações e assim relaciona-se sobremaneira com o populismo: fenômeno de massas exclusivamente relacionada à democracia e ao desenvolvimento do capitalismo, baseada na exaltação do poder público, sendo o próprio Estado um líder em contato direto com os indivíduos reunidos na massa – ex.: getulismo, janguismo, janismo e ademarismo [WEFFORT, 1978].

É na formação e crescimento de massas populares urbanas, dando maior legitimidade ao Estado populista, que a habitação torna-se uma questão social. Não que necessariamente deva haver uma relação intrínseca entre as estratégias desenvolvimentistas e as políticas habitacionais. Mas no contexto brasileiro observa-se que há entre elas certa justaposição, cruzamento ou complementaridade. Foi sobretudo em um governo de cunho desenvolvimentista que o conceito de Habitação de Interesse Social surgiu – voltada à população de baixa renda. Nas estratégias desenvolvimentistas, não há necessariamente a participação das classes populares na formulação de políticas sociais, e quando elas ocorrem são geralmente interrompidas para favorecer uma nova relação no bloco de poder na qual a classe dominante, sobretudo na figura do empresariado, orienta a política habitacional para o enriquecimento privado. Não à toa, a grande parte das ditas estratégias na história do País estão intrinsecamente relacionadas às mudanças no bloco de poder.

Na virada século XX para o XXI, a crise do neoliberalismo faz surgir um novo discurso hegemônico com forte apelo nacional e de enrobustecimento do Estado enquanto centralizador das políticas de crescimento econômico: O “novo desenvolvimentismo” que vincula desenvolvimento social, político e cultural. O termo designa o programa de crescimento econômico cuja implantação dá-se em um

que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles os quais faltam os meios de produção espiritual. As ideias dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação. Os indivíduos que compõe a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo o âmbito de uma época histórica, é evidente que eles fazem em toda a sua extensão, portanto, entre outras coisas, que eles dominam também como pensadores, como produtores de ideias, que regulam a produção e distribuição das ideias de seu tempo; e, por conseguinte que suas ideias são as ideias dominantes de uma época. Por exemplo, numa época e num país em que o poder monárquico, a aristocracia e a burguesia lutam entre si pela dominação, onde portanto a dominação está dividida, aparece como uma ideia dominante a doutrina da separação dos poderes, enunciada então como uma “lei eterna. [MARX [1932] 2007, p.47].

contexto de enfraquecimento – não necessariamente de ruptura – de algumas medidas neoliberais, subsequentemente, com o fortalecimento da intervenção estatal. Desde a década de 30, o nacional-desenvolvimentismo desenvolveu uma forte influência política e ideológica no cenário brasileiro. Tal projeto encontra-se novamente presente na agenda nacional, porém com algumas alterações, a começar pelo prefixo “novo” – ou “neo” e “social” para alguns. Esse desenvolvimentismo é diferente dos de outrora, sobretudo por incorporar o neoliberalismo, mantendo assim algumas práticas do Consenso de Washington como: abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial; e eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros com desregulamentação do mercado de trabalho, para permitir novas formas de contratação que reduzam os custos das empresas.

Contudo, a discussão sobre o que é o novo desenvolvimentismo não é consensual no Brasil. De maneira geral a discussão ocorre em três diferentes grupos. O 1º grupo de “novos desenvolvimentistas” tem base na Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) sob liderança do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. Sua agenda prega: fortalecimento do Estado-nação, estabilidade macroeconômica e remoção da armadilha da taxa de juros e da taxa de câmbio. O grupo do professor Bresser-Pereira desenvolveu uma nova teoria macroeconômica denominada de macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, na qual a proposição teórica coloca a taxa de câmbio no centro das preocupações sobre o desenvolvimento. O 2º grupo de “novos desenvolvimentistas” é formado pelo grupo de pesquisa sobre Moeda e Sistemas Financeiros do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e tem como objeto de análise a vulnerabilidade econômica brasileira diante da política econômica adotada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). E o 3º grupo de “novos desenvolvimentistas” está no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sob a liderança do professor Marcio Pochmann. Da sua agenda fazem parte duas preocupações: o fracasso das reformas políticas e econômicas das duas últimas décadas do século XX proposta pelas agendas multilaterais (FMI e Banco Mundial) e o grave problema social decorrente da exclusão de milhões de pessoas do acesso aos mercados (trabalho, de bens etc.) e aos serviços básicos, como saúde, educação, habitação e saneamento [MATTEI, 2013, pp. 43-44].

Faz-se necessário ressaltar, que algumas estratégias podem se passar por desenvolvimentistas, na tentativa de inaugurar uma ruptura, mas podem ser ainda somente um discurso ideológico trabalhado no convencimento de que há uma descontinuidade de paradigmas político-econômicos, quando na realidade não há. É o caso, de acordo com Gonçalves [2012], do Governo Lula [2003-2010] que mais relaciona-se a um “nacional-desenvolvimentismo às avessas” do que a um projeto desenvolvimentista, em vista da ausência de transformações estruturais que lhe é característica. O que se observa é: (i) desindustrialização, (ii) dessubstituição de importações, (iii) reprimarização das exportações; (iv) maior dependência tecnológica; (v) maior desnacionalização; (vi) perda da competitividade internacional, (vii) crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; (viii) maior concentração de capital e (ix) crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação [GONÇALVES, 2012, p.638]. O “nacional-desenvolvimentismo às avessas” do Governo Lula visa crescimento econômico dentro dos moldes neoliberais e diferencia-se do velho desenvolvimentismo em cinco outros pontos: (x) apresenta crescimento econômico menor do que o verificado no velho desenvolvimentismo; (xi) confere importância menor ao mercado interno; (xii) tem menor capacidade distributiva de renda e (xiii) é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda a veleidade de agir contra a força anti-imperialista [BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p.32].

Contudo, é preciso ressaltar que os assalariados ganharam alguma coisa com o novo desenvolvimentismo, tendo em vista que o crescimento econômico permitiu a recuperação do emprego com uma política de reajuste do salário mínimo, além das políticas de transferência de renda como o Bolsa Família – responsável sobretudo pelo empoderamento econômico de famílias monoparentais chefiadas por mulheres. O novo desenvolvimentismo permitiu que trabalhadores desempregados e subempregados e movimentos sociais, antes criminalizados, pudessem compor a base social da frente desenvolvimentista juntamente com a burguesia bancária, o empresariado industrial, o agronegócio e o capital financeiro internacional [BOITO Jr., 2012, pp.4-5] – possível resultado do realinhamento eleitoral nos dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva, o lulismo, da qual também fizeram parte o subproletariado [SINGER, 2009, p.83]. O lulismo é uma estratégia de governabilidade

que tenta promover ao mesmo tempo: o desenvolvimento da acumulação capitalista e a redistribuição de renda por meio de programas sociais, dentro dos marcos da ordem burguesa neoliberal, sem romper com o bloco de poder hegemônico do capital [ALVES, 2013b, p.8].

Todavia, sendo fundamentalmente uma frente de “conciliação de classes” não é surpreendente encontrar contradições, seja entre burguesia interna e classes trabalhadoras ou entre campesinato e agronegócio. Foi diante de tais contradições dessa “conciliação inconciliável”, que alguns movimentos deixaram de compor a frente. No Governo Dilma, duas centrais sindicais foram criadas – CSP-CONLUTAS E INTERSINDICAL – para fazer oposição ao governo. Os que ainda compõem, mesmo criticamente, a base social da frente novo desenvolvimentista, são acusados de sofrerem: cooptação, aparelhamento e institucionalização. Os governos Lula e Dilma, não alteraram o metabolismo político do Estado neoliberal, sendo o novo desenvolvimentismo somente o amesquinhaamento do reformismo hipertardio brasileiro [ALVES, 2013a, p. 3]. Tendo em vista que tais governos não romperam com o pagamento dos juros e amortização da dívida pública subordinada aos interesses do capital financeiro.

E apesar do governo ter retomado os investimentos em habitação, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis – entre janeiro de 2008 e setembro de 2012 o preço dos imóveis subiu 184,9% no Rio de Janeiro e 151,3% em São Paulo [MARICATO, 2014 p. 26]. A terra não tem um controle estatal eficaz sobretudo visando o favorecimento de grupos econômicos que agem na cidade a partir da flexibilização de legislações municipais e estaduais. O que pode ser explicitado por uma política habitacional – o Programa Minha Casa, Minha Vida – não necessariamente comprometida com a diminuição do déficit habitacional, mas sim com a garantia de liquidez das empresas de construção de capital aberto diante da crise internacional de 2008 [BANDIM, KRAUSE E NETO, 2014]. As empresas privadas tornam-se protagonistas na produção de habitação tendo elas conseguido acessar os recursos tradicionalmente destinados à habitação de interesse social e os destinados à habitação de mercado, através do capital financeiro. Operando assim uma simbiose denominada por Shimbo [2012] de habitação social de mercado, cuja produção envolve a empreiteira no controle de todas as etapas enquanto: incorporadora, construtora, banco, vendedora de ações no mercado de

capitais e correspondente do governo na intermediação do financiamento ao consumidor [SHIMBO, 2012, p.13]. Podemos partir do pressuposto que o novo desenvolvimentismo não é necessariamente uma estratégia de ruptura, mas apenas um disfarce para apologia da ordem, do *status quo* [SAMPAIO Jr., 2012, p.681].

2. NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

AS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O nacional-desenvolvimento⁴ foi a vertente que mais teve destaque no Brasil entre as décadas de 1930 a 1970 – reconhecendo intermitências, descontinuidades e especificidades de acordo com governos, regimes ou décadas. O nacional-desenvolvimentismo tem estrategicamente como focos principais: o crescimento econômico e a redução da vulnerabilidade externa estrutural. Contudo, tais objetivos só poderão ser alcançados pela complementaridade entre algumas medidas ditas como imprescindíveis: nacionalismo, protecionismo, intervencionismo estatal e industrialização substitutiva de importações. Na referida vertente, o capital nacional industrial e o investimento estatal assumem papéis protagônicos, contanto ainda com financiamento e investimentos externos.

De acordo com Cepêda [2012], a inauguração da estratégia nacional-desenvolvimentista no Brasil deu-se com o Plano Salte – no Governo de Eurico Gaspar Dutra – e o Manifesto dos Periféricos⁵. Contudo, segundo Bielschowsky [1995]

⁴ A fórmula do nacional-desenvolvimentismo pode ser sintetizada em seis argumentos essenciais: 1) entendimento da economia como um sistema nacional integrado, uma totalidade que não pode ser reduzida a setores produtivos, regiões ou atores; 2) crítica aos automatismos de mercado e, consequentemente, afastamento de matrizes do liberalismo econômico; valorização de mecanismos de regulação estatal e de políticas de estímulo/desentrelhe da produção, anelando economia e política, com função da transformação social profunda; 3) preponderância dos interesses industriais como fator propulsor da cadeia dinâmica da economia (nesse caso aceitando o argumento da economia do lado da oferta; 4) oposição externo *versus* interno, apoiando-se em uma tese de antagonismo entre interesses mundiais e nacionais, fortalecendo barreiras protecionistas e investimentos pesados nos segmentos mais vitais da economia doméstica; 5) superação do paradigma de especialização liberal (vantagens competitivas) e esforço de desenvolvimento de um aparelhamento econômico diversificado, autônomo e completo, especialmente nos segmentos estratégicos (infraestrutura, indústria de base, setores tecnológicos e qualificação profissional); 6) protagonismo diretivo do Estado via planejamento e o uso da ideia de nação como base desse pacto social [CEPÊDA, 2012 p.84].

⁵ O "Manifesto Latino-Americano" é o nome que consagra o ensaio de Raúl Prebisch "O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas", escrito em 1949 como introdução ao Estudo Econômico de 1948 [TAVARES, 1999 APUD AMORIM E SANTOS, 1999, pp. 1-2]

a primeira experiência desenvolvimentista a nível nacional ocorreu em 1930 com Getúlio Vargas ocupando a presidência. Com a crise econômica mundial de 1929, o processo de industrialização via modelo de substituição de importações ganhou arranque e com isso a referida estratégia ganhou substância. A crescente industrialização impulsionou as iniciativas estatais com políticas protecionistas e de empréstimos e isenções fiscais para investidores privados, que alocavam seus capitais nos setores de bens de consumo não duráveis. Mas para que assim se realizassem, as estratégias desenvolvimentistas precisavam atender algumas especificidades no que tange as articulações no bloco de poder. No caso do nacional-desenvolvimentismo varguista, deu-se uma aliança entre o Estado⁶ e uma burguesia nacional emergente, sem contudo romper as alianças com as antigas classes dominantes, nomeadamente latifundiária – a Revolução de 30 ao invés de romper alianças, fez surgir acordos entre as novas e velhas classes dominantes que operam a consolidação do capitalismo no Brasil paralelamente com a manutenção de antigas estruturas coloniais [CASTELO, 2012, p.619].

⁶ No governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o alargamento do aparelho estatal fez-se necessário, sobretudo, para formar uma unidade nacional e para era inserir o Brasil no contexto internacional, colocando a industrialização, a urbanização, a modernização e o desenvolvimento econômico como pautas nacionais. A modernização do aparelho estatal, neste período, se deu através do funcionalismo público principalmente através do Departamento Administrativo de Serviço Público (Dasp) cujos objetivos eram: racionalização, centralização, padronização e regulamentação. Durante os 15 anos de governo, há também a criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), Instituto de Aposentadoria e Pensionistas do Setor Público (IPASE), Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce, Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) e entre outros. O Dasp marcou a fase de amadurecimento do Estado transformando-o em uma instituição política, jurídica e administrativa. Mas, segundo Marco Aurélio Nogueira, o Dasp não sanou as contradições básicas da vida administrativa estatal, já que não chegou a formar uma administração pública moderna, ágil, eficiente e eficaz [NOGUEIRA, 1998].

De acordo com Edson Nunes [1997], nos primeiros 15 anos do governo de Getúlio Vargas há três novas gramáticas “modernizantes” para estabelecer relações entre o Estado e a sociedade: corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. A institucionalização dessas três gramáticas buscou a modernização e racionalização do aparelho estatal e a reforma administrativa do Estado. Mas enquanto o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos tentaram contrabalançar o clientelismo respectivamente através de ilhas de racionalidade e especialização técnica e de normas de impersonalismo, o corporativismo, através do Ministério do Trabalho, da Justiça do Trabalho e da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), apesar de estar baseados em códigos formais e legalizados, contribuiu para a centralização e estatização dos instrumentos do clientelismo. Portanto, o clientelismo, a partir das relações hierarquizadas e da utilização de vínculos pessoais para a ocupação de cargos públicos, transforma-se em mais uma gramática institucionalizada neste período, sendo uma gramática de caráter tradicionalista, patriarcalista e assistencialista que coexiste com gramáticas de cunho modernizante e racionalista. Em complementaridade como esta interpretação, Marco Aurélio Nogueira [1998] coloca que o Estado, em todas as suas tentativas de reforma administrativa, sempre funcionou como o principal articulador da modernização conservadora estabelecendo a formação de uma macrocefálica bifrontalidade ligando interesses racionais-legais e patrimonialistas.

Com a urbanização e a industrialização crescentes, a questão habitacional tornou-se de suma importância na Era Vargas. O Estado brasileiro decidiu abandonar a postura de deixar a construção, comercialização, financiamento e locação habitacional aos mandos e desmandos do livre mercado. Esta preocupação fazia parte de um empreendimento maior: de formação e fortalecimento da sociedade urbano-industrial através da forte intervenção estatal em atividades econômicas estratégicas [BONDUKI, 1994, p.711]. É neste período que surgem as primeiras iniciativas públicas voltadas para habitação popular: a criação do Instituto de Aposentadoria e Previdências (1930) e Lei do inquilinato (1942). Os IAPs foram criados para cada carreira profissional e tinha autorização para criar carteiras prediais que podiam destinar metade de suas reservas para o financiamento de construções. Já a Lei do Inquilinato visava o congelamento e regulamentação dos aluguéis, diminuindo os riscos dos trabalhadores de baixa renda perderem o acesso à moradia. [FERREIRA, 2009 p.15]

No governo de Eurico Gaspar Dutra foi criada a Fundação Casa Popular (1946) que tinha como objetivo atender as necessidades habitacionais da população que ficou de fora do Instituto de Aposentadoria e Previdências. A aquisição ou a construção da moradia popular dava-se através do financiamento às famílias como também às prefeituras, na construção de residências ou nos melhoramentos urbanos, e às indústrias de matéria-prima e construtoras. Mas foi nos anos de 1950 e 1960, com o estabelecimento do capital financeiro no Brasil, que ocorreu o aprofundamento do modelo desenvolvimentista. No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), surgiu um novo bloco de poder no país baseado no tripé: burguesias internacionais, burguesia brasileira e Estado, que assim viabilizou um período de crescente industrialização sobretudo na indústria automobilística. E foi neste período que a FCP teve maior prestígio sendo responsável pela construção de conjuntos habitacionais em Brasília, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Contudo, a FCP apresentou algumas falhas e pouco contribui para reduzir o déficit habitacional já que durante 20 anos proveu somente 17 mil unidades habitacionais [FERREIRA, 2009, p.15].

No governo João Goulart [1961-1964] ocorreu uma tentativa aprofundar o projeto nacional-desenvolvimentista norteador pelas reformas de base – bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária –, mas tal projeto não se concretizou devido ao golpe civil-militar que instaurou a autocracia burguesa e

consolidou o capitalismo financeiro no país. Com a Ditadura Civil-Militar⁷, os grupos progressistas, formados por trabalhadores, comunistas, reformistas e revolucionários⁸, que de alguma forma apoiavam o nacional-desenvolvimentismo, foram derrotados e viram o desenvolvimentismo tomar outros rumos diante de uma aliança entre militares, tecnocracia estatal e burguesia, contando ainda com hegemonia dos monopólios internacionais. As estratégias desenvolvimentistas do período da Ditadura serviram sobretudo para reafirmar: a dependência, o subdesenvolvimento e a desigualdade econômica [CASTELO, 2012, pp.620-621].

A principal política nacional de habitação empreendida no período da Ditadura Militar (1964- 1985) foi o Banco Nacional de Habitação (BNH) que visava amenizar a forte crise de moradia em um país cuja urbanização tornara-se acelerada e desordenada. O BNH tinha como sustentáculo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que possuía dois tipos de financiamento: um gerido pela poupança compulsória dos assalariados brasileiros, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o outro pela poupança voluntária dos assalariados brasileiros, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Nos vinte e dois anos de existência do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para beneficiários das classes populares, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para beneficiários da classe média. Se for considerado o período até 2000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais [BONDUKI, 2008, p.73]. De acordo com Campos:

“Acredita-se que o BNH sobressaiu-se sob três aspectos principais: tratava-se de um banco, ao contrário do FCP, caixas de pecúlio e órgãos

⁷ Os governos da década de 50 não deram ênfase ao aparelhamento técnico e administrativo do Estado. O reformismo só vai aparecer em 1967 em pleno autoritarismo militar, com o Decreto-Lei nº200, que segundo Marco Aurélio Nogueira [1998], representou a mais consistente tentativa de retomar a ideia de uma reforma administrativa programática e planejada. O novo estatuto apoiava-se em princípios estratégicos como: planejamento, descentralização, coordenação, controle e flexibilização. Estimulava a forte expansão das empresas estatais e órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias). Tinha também como objetivos, expandir o sistema de mérito procurando fixar diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos e o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em ministérios. O Decreto-Lei nº200 impôs de forma unilateral, a ativação da administração pública colocando o fortalecimento da administração indireta em detrimento da administração direta.

⁸ No início dos anos 60 do século XX, a reforma urbana surge como pauta a ser discutida por movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil. No entanto, tais discussões foram abruptamente interrompidas, tendo em vista o golpe civil-militar de 1964, que inaugurou um regime autoritário que perdurou por 20 anos. Além das políticas insatisfatórias e antidemocráticas, as propostas de reforma urbana foram abafadas, e seu ressurgimento deu-se na coincidência do fim do regime.

previdenciários; os financiamentos concedidos previam correção monetária e finalmente, buscavam-se articular o setor público, na função de financiador, com o setor privado, como executor da política habitacional. Também a segmentação do mercado, segundo os distintos níveis de renda familiar, foi característica do BNH, havendo ainda um agente específico para cada segmento. Sob sua centralidade e regulação, o BNH estabeleceu uma divisão do trabalho entre atores públicos e privados nas etapas de: captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias. Assim, o SFH/BNH criou um forte grupo representado por construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente dariam suporte a uma política que lhes contrariasse os interesses. Compôs assim um complexo quadro de relações de interesses entre o Estado e o setor privado atuante na esfera habitacional” [CAMPOS, 2011. p.68-69].

As principais características da política nacional, sobretudo por ter sido implantado em um contexto ditatorial, eram: (i) administração autoritária; (ii) inexistência de participação popular na formulação, execução e acompanhamento dos projetos; (iii) falta de controle social na gestão de recursos; e (iv) o estabelecimento da casa própria como o único acesso a moradia. Ademais, ao adotar somente critérios de financiamento bancário, não tendo qualquer fonte de subsídios, o sistema exclui do atendimento da política habitacional, parcelas significativas da população de mais baixa renda. Válido salientar, que um dos grandes equívocos do BNH foi desconsiderar peculiaridades culturais, econômicas, ambientais e regionais na construção das casas. Soma-se a isto, o fato do BNH não ter tido nenhuma ação significativa do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo; o que acarretou em intenso processo de urbanização informal, onde a alternativa era auto-empresender a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, e em lugares distantes, mal-servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. Há também os equívocos do ponto de vista arquitetônico e urbanístico; um dos mais desastrosos foi a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, que na verdade gerou bairros dormitórios, desintegrados de outras partes da cidade [BONDUKI, 2008, p.75].

Posteriormente, a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, que gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais, repercutiu no Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O SFH teve sua capacidade de investimento reduzida, devido sobretudo, à retração dos saldos do FGTS e da poupança e ao forte aumento na inadimplência, gerado pelo aumento das prestações e a incapacidade de pagamento dos mutuários. A partir de 1983, ocorre a queda dos

financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE e a redução drástica do valor das prestações, que consequentemente, gerou um enorme rombo no SFH. Nesta conjuntura, a oposição ao BNH torna-se crescente e acentua-se, sobretudo, com o clima da luta e mobilização popular pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte.

Na elaboração da Assembleia Constituinte de 1988, os setores ligados ao ideário da reforma urbana rearticularam suas forças, criando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reuniu: movimentos populares de moradia, transporte, saneamento, associações e entidades profissionais, sindicais, acadêmicas e integrantes da igreja católica vinculados à teologia da libertação. O MNRU apresentou uma emenda constitucional de iniciativa popular, subscrita por cerca de 130 mil eleitores em todo o Brasil, denominada Emenda Popular de Reforma Urbana. Um dos objetivos centrais do Movimento foi a instituição de novo padrão de política urbana, substituindo o modelo tecnocrático e autoritário de planejamento, vigente na ditadura civil-militar, por um modelo democrático e participativo viabilizado pela: municipalização da política urbana, eficácia no relacionamento intergovernamental e institucionalização da participação popular. Como produto de lutas e enfrentamentos inaugurou-se o Capítulo de Política Urbana na nova Constituição Federal, especificamente os artigos 182 e 183 – que foram regulamentados 13 anos depois no Estatuto da Cidade [MARICATO, 2011].

3. SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Devido à crise estrutural de 1970 – tendência decrescente da taxa de lucro com tendência crescente das taxas de inflação – ocorreu um desgaste da estratégia desenvolvimentista na América Latina e em alguns países europeus; o que criou condições para a imposição do neoliberalismo. Reconhecidamente como uma nova etapa do capitalismo, o neoliberalismo promoveu a desregulamentação dos mercados financeiros com a imposição de fortes macropolíticas. Nos Estados Unidos da América, que é de onde podemos dizer que surgiu o neoliberalismo, a financeirização – com endividamento crescente de famílias e governos na geração de grandes fluxos de juros – permitiu a restauração da hegemonia das classes altas. O neoliberalismo pode então ser compreendido com a expressão dos objetivos das classes altas, que

tornou-se viável por uma aliança entre as classes capitalista e gerencial – o “compromisso neoliberal” – que superou a aliança anterior entre as classes gerencial e popular durante as décadas do pós-guerra [DUMÉNIL E LÉVI, 2012]. Nesta nova fase do capitalismo, o sistema de securitização de ativos imobiliários cresceu em um contexto de enriquecimento dos extratos mais altos – 1% dos mais ricos controlando um quinto da riqueza – combinada com a estagnação do salário médio dos trabalhadores mais pobres [FIX, 2011, p.29].

Nos Estados Unidos, principalmente, o neoliberalismo significou a desterritorialização da produção em benefício de várias economias periféricas, tendo em vista que o país gradualmente se transformaria em economia de serviço, concentrando várias atividades relacionadas a pesquisa científica, educação e conhecimento [DUMÉNIL E LEVY, 2014, p.32]. Considerado um fenômeno de inúmeras facetas, o neoliberalismo ganhou os seus conhecidos contornos no ano de 1979 quando o Banco Central norte-americano, Federal Reserve, decidiu aumentar as taxas de juros até o nível necessário para conter a inflação. Tal medida foi emblemática no estabelecimento de uma nova conjuntura econômica internacional. E com ela muitas outras medidas surgiram, dando nova configuração à geração e distribuição dos novos fluxos de renda, como: (i) reerguimento das taxas de lucro do comércio e do capital através da forte pressão aplicada sobre a massa de trabalhadores assalariados; (ii) inauguração do caminho para grandes investimentos com a abertura de fronteiras do comércio e do capital; (iii) o livre comércio e os efeitos da competição nos países de mão-de-obra mais barata; (iv) endividamento crescente das famílias e do governo através da supervalorização dos ativos de securitização. [IBIDEM, p.18].

A globalização neoliberal foi imposta desde os principais países capitalistas até os países menos desenvolvidos da periferia. O espraiamento à nível internacional da ordem neoliberal deu-se sobretudo com a instalação de governos pró-imperialistas sobretudo na Ásia, África e América Latina, e contaram fundamentalmente com a colaboração das elites dos países dominados. Além disso, a ordem neoliberal ganhou requintes internacionais com o fortalecimento de instituições como: Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC). Todavia o surgimento do neoliberalismo não pode ser dado ao acaso, ele é fruto de um condicionamento

histórico, visto que suas bases foram construídas nas transformações⁹ fundamentais na propriedade e na administração.

David Harvey [2006] analisa o neoliberalismo como o novo imperialismo, uma crescente tentativa de acumulação por espoliação que surge diante da incapacidade de acumulação através da reprodução ampliada sobre uma base sustentável. A “acumulação por espoliação” – novo ajuste espaço-temporal – seria a continuidade do processo denominado por Marx como acumulação primitiva de capital, sendo responsável pelo padrão de apropriação da riqueza na atual fase de organização do modo de produção capitalista. De acordo com Harvey [2006], existiriam três características principais desse processo: (i) a privatização e mercantilização de ativos públicos (como a habitação, assistência à saúde, etc); (ii) a financeirização, administração e manipulação das crises; (iii) e a redistribuição (às avessas) via Estado. O negócio imobiliário insere-se nesta perspectiva como uma forma de circulação e apropriação de riqueza, onde o sistema de crédito adquire papel-chave.

A realocação dos excedentes de capital e trabalho nestes investimentos exige a mediação das instituições financeiras e/ou estatais capazes de gerar crédito. Cria-se uma quantidade de “capital fictício” que pode transcender o consumo atual para ser atribuído a projetos futuros, como a construção civil que revigora a economia. O Estado exerce papel importante no processo de “acumulação por espoliação” sobretudo na criação de condições de mercado para acumulação de capital e apropriação privada do excedente. Para alguns teóricos, isso se deu por causa da diminuição do Estado – aqui o Estado é entendido como algo fundamentalmente comprometido com as classes populares ou trabalhadoras. Se tivermos uma compreensão mais abrangente, entendendo o que pode ser Estado e não essencialmente aquilo que é ou deveria ser, podemos entender que o Estado em nada foi diminuído no neoliberalismo, ele simplesmente mudou a sua atuação.

⁹ Tais transformações são fruto de três revoluções: corporativa, financeira e gerencial. A revolução corporativa refere-se à incorporação de empresas sobretudo com a aprovação de novas leis corporativas nos Estados Unidos a partir da crise de 1890. Já a revolução financeira deu-se com a rápida expansão do sistema bancário já que os grandes bancos passaram a financiar essas novas corporações numa complexa de relação de apoio e dominância. E a revolução gerencial ocorreu com a crescente delegação da administração a um pessoal administrativo assalariado. A última revolução foi aquela que confirmou a separação entre a propriedade e administração, já que o ensaio de uma possível separação já encontrava em fases precedentes do capitalismo moderno [DUMÉNIL E LÉVY, 2014, p.19].

O neoliberalismo não rejeitou o Estado em geral, ele rejeitou o Estado do compromisso social-democrático. Ou seja, o Estado não foi alijado no processo de consolidação do neoliberalismo, foi ele sobretudo um instrumento que garantiu à liberdade de comércio e à livre movimentação do capital, mesmo que tais medidas limitassem sua capacidade política – o que aconteceu na Europa com a União Europeia. Foi com a atuação dos Estados, e não sem ele, que um novo contexto de globalização neoliberal foi criado. Os Estados exerceram um importante papel no estabelecimento e preservação da sociedade de classes, sendo instituições centrais que definiram as hierarquias de classe e os compromissos de cada ordem social [DUMÉNIL E LEVY, 2012, p.98].

3.1. CONSOLIDAÇÃO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL

AUSÊNCIA DE POLÍTICAS HABITACIONAIS DE ÂMBITO NACIONAL

No Brasil, a nova temporalidade histórica neoliberal foi inaugurada na década de 1990 com a derrota da Frente Brasil Popular – síntese política dos movimentos da classe trabalhadora na década de 1980. A década de 90 no Brasil foi o período de reestruturação capitalista que integrou o país ao movimento hegemônico do capital no mercado mundial. O Governo Collor (1990-1992) já no seu início foi marcado pelo fracasso dos planos de estabilização da economia, Plano Collor I e II, e pela abertura econômica que visava sobremaneira a modernização do país. Além destes, foram criados o Plano Nacional de Desestatização (Lei 8.031/90) cuja gestão foi realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Mas as medidas que mais marcam o governo Collor foram as privatizações, realizadas prioritariamente em empresas de setores como petroquímica, siderúrgicas e de fertilizantes. O referido governo também realizou investidas governamentais no campo da reforma administrativa como: (i) liquidação de diversos órgãos públicos; (ii) diminuição do número de ministérios; e (iii) redução do pessoal da administração direta através de demissões, afastamentos e aposentadorias compulsórias. Mas o encolhimento administrativo só serviu para paralisia e desestruturação administrativa e o prosseguimento da desmoralização da imagem do funcionário público e não para uma nova cultura organizacional e procedimental que visasse racionalizar eficientemente o aparelho estatal [NOGUEIRA, 1998, p.135].

No setor industrial, ocorreu a chamada *reestruturação produtiva*, fenômeno característico da globalização do capital que introduziu um novo paradigma de produção: o toyotismo. Este paradigma – em oposição ao modelo fordista-taylorista – tinha como principais características: a automatização, o trabalho em equipe, *Just in time* e o controle de qualidade. Outra particularidade foi a flexibilização do trabalho com a criação de serviços temporários, subcontratações, terceirizações e horas extras. Este novo paradigma induziu processos de desproletarização, subproletarização e heterogeneização do trabalho [ANTUNES, pp.41-42, 1995]. Ou seja, com o novo paradigma diminuiu-se o contingente de trabalhadores da classe operária tradicional, criou-se a figura do empregado ou funcionário terceirizado e passou-se a exigir qualificação profissional e escolarização, pelo menos até o ensino médio, dos trabalhadores

O Governo FHC (1995-2002) deu continuidade às privatizações, mas agora prioritariamente em setores como: mineração (Companhia Vale do Rio Doce), telecomunicações (Telebrás), energia (Light e Eletropaulo) e transporte. Foram também realizados investimentos na indústria automobilística com instalação e expansão de empresas estrangeiras em território nacional como Volkswagen, General Motors e Ford; setor que teve considerável aumento de produtividade e competitividade – mas que não se refletiu em aumento dos postos de trabalho. Também no referido Governo, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado iniciou uma reforma denominada de Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado¹⁰ que também é conhecida como Plano Diretor Bresser-Pereira. O Plano

¹⁰A partir de 1988, a redemocratização não promoveria modificações profundas no quadro da administração pública. Os objetivos principais eram a institucionalização democrática e a eliminação da crise econômico-social e não necessariamente a reforma do aparelho estatal. A falta de planejamento governamental é também algo característico do governo de Fernando Collor de Mello, no qual a ascensão do neoliberalismo estabeleceu processos sistemáticos de privatização, desestatização e desregulamentação em um contexto de cruzamento de crises: crise econômico-financeira, crise de legitimidade e crise de governabilidade. Já o que marcou o início do governo de Fernando Henrique Cardoso foi a reforma estatal administrativa colocada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado também conhecido como Plano Diretor Bresser Pereira. O Plano Diretor tinha como objetivos: diferenciação da carreira de Estado da carreira de mercado com diminuição de salários da última, equilíbrio fiscal e o fortalecimento concomitante da administração direta e da administração indireta com privatizações de empresas no mercado. Um marco importante do Plano Diretor foi a criação de agências reguladoras que possuem certa autonomia com relação à presidência da República como: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional dos Transportes Aquáticos (ANTAq); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Cinema (ANCINE) [NOGUEIRA, 1998].

Diretor tinha como propósito criar bases racionais e modernas para atuação da administração pública eliminando, portanto, o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo.

O projeto neoliberal foi conduzido pela aliança política PSDB-PFL cujas as reformas estruturais na economia realizaram uma imensa recomposição patrimonial da riqueza com transferência e privatização de riquezas – permitindo o fortalecimento de uma nova burguesia. No Governo FHC, a agenda neoliberal sustentou-se no trinômio: abertura econômica, privatização e desregulamentação do Estado. Com o fim do BNH, a Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH e o Conselho Monetário Nacional passou a regulamentar o crédito habitacional, exercendo um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional. Todavia, decisões políticas marcadas por suspeitas de corrupção, como uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995. Para fazer frente à situação, vários Municípios e Estados, além da própria União criaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas. Abriu-se assim uma nova fase na política habitacional no Brasil, que denominou de *pós-BNH*. Em particular, os municípios administrados pelo PT passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos ao modelo do BNH, utilizando recursos orçamentários e adotando uma perspectiva mais social e práticas tradicionais como o mutirão.

Em 1995, há uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos. Já em 1996, a Secretaria de Política Urbana, que passou a ser a gestora do setor habitacional, divulgou Política Nacional de Habitação, realizado no contexto da preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II. Dentre os programas criados no governo FHC e que continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula foram: os programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou o Programa Pró-Moradia voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas precárias, paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e o Programa de Apoio à Produção voltado para o setor privado, que teve um desempenho insatisfatório. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento

Residencial (PAR) que fomentava à produção de unidades novas para arrendamento, utilizando um conjunto de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal [BONDUKI, 2008, p.79].

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação popular na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais. Contudo, de acordo com Nabil Bonduki [2008], com a redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação tendo em vista que o projeto aprovado em 1996 não deu respostas satisfatórias ao histórico problema da provisão de moradias direcionada a população brasileira de mais baixa renda [CAMPOS, 2011. p.70].

Apesar da ausência de política nacional de habitação, em 2001 foi aprovado O Estatuto da Cidade¹¹ (Lei 10.257). O Estatuto foi o primeiro a explicitar a função social da propriedade urbana – apesar dela já constar desde 1934 em várias Constituições Brasileiras. Foi uma lei construída com ativa participação de movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil, para os quais a luta pela reforma urbana significava efetivar o direito à propriedade como o direito à vida. Além disso, para o devido cumprimento da “função social da propriedade”, o Estatuto deve atentar-se ao aproveitamento adequado do solo urbano valendo-se de instrumentos como: (i)

¹¹ O Estatuto da Cidade reafirma a responsabilidade do município para com a política de desenvolvimento urbano e gestão da cidade – enquanto ao Governo Federal cabe o estabelecimento de normas e diretrizes para a devida utilização dos dispositivos constitucionais. Já para sua viabilidade financeira, o Plano Diretor deve ter suas diretrizes e prioridades incluídas no Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual. Ou seja, além do Plano Diretor, as peças orçamentárias são fundamentais para efetivação da política urbana. De suma importância é também a participação popular através de audiências públicas e publicidade de documentos e informações. Esses dispositivos jurídicos e tributários têm a função de evitar a formação dos vazios urbanos, coibir a especulação imobiliária e ampliar acesso da população mais pobre às áreas urbanizadas. Ou seja, o Estatuto da Cidade preserva o caráter municipalista, enfatiza a gestão democrática e coloca o Plano Diretor como instrumento central da política urbana. Plano Diretor Municipal ocupa um lugar de destaque na agenda do debate público desde que se tornou obrigatório: para os municípios com mais de 20 mil habitantes, os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os localizados em áreas de especial interesse turístico, os que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional e nacional relacionados à implantação de empreendimentos e atividades econômicas, públicos e/ou privados, independentemente da dimensão da população.

parcelamento, edificação e utilização compulsórios; (ii) IPTU progressivo no tempo; (iii) desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública; (iv) direito de preempção; (v) outorga onerosa do direito de construir; e (vi) transferência do direito de construir – quando há solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado.

Com o passar dos anos, o neoliberalismo passou a demonstrar alguns sinais de desgaste. Por um lado, as classes dominantes tentaram readequar o seu projeto de supremacia, incorporando a “questão social” na sua agenda de intervenção – denominado por alguns de social-liberalismo. De outro lado, ocorreu o crescimento de mobilizações políticas das classes populares cujo caráter foi se tornando cada vez mais antagônico ao neoliberalismo. Alguns destes movimentos conseguiram levar ao desmoronamento governos alinhados ao Consenso de Washington (Argentina, Bolívia, Equador e Peru) e à eleição de coalizações partidárias como posição antineoliberais (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai) [CASTELO, 2012, p.624]. E foi dentro desse contexto, de crise de legitimidade do neoliberalismo, que surgiu a agenda novo desenvolvimentista, apresentando-se como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo.

4. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E A NOVA POLÍTICA HABITACIONAL

No Brasil, os primeiros escritos sobre o novo desenvolvimentismo¹² são de Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-

¹² De acordo com Cepêda [2012], o desenvolvimentismo que pode ser dividido em velho e novo-desenvolvimentismo. Entre os dois, há três momentos que oscilam no espectro democrático e não-democrático: nacional-desenvolvimentismo com democracia, nacional-desenvolvimentismo autoritário e o atual novo-desenvolvimentismo. Diferentemente do velho o novo-desenvolvimentismo, apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária. Neste projeto, as estratégias desenvolvimentistas estão relacionadas a setores como: economia exportadora, economia da sustentabilidade, economia da inovação relacionadas as estratégias cambiais e creditícios. São definidas como expressão do desenvolvimentismo porque antecipam ou neutralizam amarras estruturais da produção reafirmando o papel da orientação racional do desenvolvimento. A era dourada do desenvolvimentismo latino-americano é interrompida pelo choque do petróleo nos anos de 1970 e pela eclosão da crise da dívida externa no início dos anos de 1980. A crítica ao desenvolvimentismo latino-americano deu origem aos Consenso de Washington em 1989. Dentre as principais divergências pode se destacar: protecionismo e industrialização substitutiva de importações *versus* liberalização comercial e *export-led growth*; intervencionismo estatal *versus* desregulamentação e privatização; nacionalismo *versus* tratamento nacional para o capital estrangeiro; e subordinação da política econômica à acumulação e ao crescimento da renda *versus* prioridade para a estabilização econômica [GONÇALVES, 2012, p.663]

SP e então intelectual orgânico do PSDB. O novo desenvolvimentismo foi um conceito desenvolvido por Bresser-Pereira e é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda *per capita* de países desenvolvidos [OREIRO, 2012, p.29]. A agenda novo-desenvolvimentista aposta na adoção de uma estratégia de “alcançamento” baseada em um regime de crescimento do tipo *export-led*¹³. E ele se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: (i) maior abertura do comércio internacional; (ii) maior investimento privado na infraestrutura; e (iii) maior preocupação com estabilidade macroeconômica [CASTELO, 2012, p.624]. O novo desenvolvimentismo é defendido como um projeto

O novo desenvolvimentismo dá-se pela via do consumo de massa, transferência de renda direta (como Bolsa Família), políticas de crédito popular, economia social e empreendedorismo popular. Mas as políticas de distribuição de renda (direta e indireta) tem outras finalidades: econômica e política. Econômica porque tais políticas aquecem o mercado por meio de dinamismo e estímulo à produção industrial, comércio e serviços. E política porque cria uma esfera de conquista de direitos e cidadania ao transformar o indivíduo em consumidor ou proprietário [CEPÊDA, 2012, p.85]. As formulações no novo desenvolvimentismo que surgem no Brasil apresentam-se como críticas ao Consenso de Washington, à ortodoxia convencional (monetarismo) e ao neoliberalismo. Entretanto, há convergências significativas, principalmente na defesa do *export-led growth* (crescimento puxado pelas exportações) e ênfase na estabilidade macroeconômica. A crítica dos novos desenvolvimentistas ao “tridente satânico” (superávit primário, juros altos e câmbio flutuante) não os impede de defender equilíbrio fiscal e taxa de câmbio competitiva, que são diretrizes básicas do Consenso de Washington. O mesmo ocorre com a liberalização comercial e produtiva (investimento estrangeiro direto). O novo desenvolvimentismo aproxima-se também do Pós-Consenso Washington ao enfatizar reformas centrais na correção de falhas de governo e mercado [GONÇALVES, 2012, p.664].

“Recibe el nombre de “neodesarrollismo” por recuperar la retórica regional del desarrollo de décadas pasadas y se afirma, em gran medida, como orientación hegemónica en las experiencias de Argentina y Brasil. Se caracteriza por su aspiración a reconstruir la autoridad estatal y su papel en el sostenimiento de ciertas actividades industriales, la búsqueda de una mejor inserción internacional em el marco de la mundialización capitalista y le restitución del monopolio de la política al Estado y mediaciones partidárias, asegurando las bases de su legitimidade em certa recuperación del empleo y com uma serie de políticas sociales compensatórias de carácter masivo. Em este caso, los cambios acontecidos en el terreno de las políticas públicas supusieron un desmontaje de determinados instrumentos y orientaciones neoliberales prevalecientes en la década de los noventa, al tempo que aseguraban la continuidad del carácter capitalista de la formación social. Así la conflictividad y potencia de las clases subalternas quedaran encapsuladas al interior del bloque dominante y su horizontes societal, restringiendo los cambios a la modificación de los equilibrios y pactos a su interior [SEOANE APUD SILVA E CARVALHO] O Novo Desenvolvimentismo na Produção do Espaço: Perspectivas Latino-americanas. In: Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013.

¹³ Se as metas operacionais relativas a inflação, câmbio real, juro real, déficit fiscal e salário real forem mutuamente consistentes, então o país poderá desfrutar de um regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual o crescimento robusto das exportações de manufaturados permite uma elevada taxa de expansão do produto real, a qual induz um forte crescimento da produtividade do trabalho, viabilizando assim um crescimento não inflacionário dos salários reais, portanto, a manutenção de uma taxa de juros baixa em termos nominais e reais. A expansão acelerada da demanda agregada num contexto de juros reais baixos e estáveis induz os empresários a realizar grandes investimentos na ampliação e modernização da capacidade produtiva, permitindo assim que a oferta agregada se ajuste ao ritmo de expansão da demanda agregada, o que contribui para manter a inflação sob controle [OREIRO, 2012, p.33]

político de superação do neoliberalismo, mas somente em alguns pontos, já que há similaridades com o neoliberalismo sobretudo em se tratando da defesa do equilíbrio fiscal e controle inflacionário.

Atualmente há três correntes do novo desenvolvimentismo: (1) macroeconomia estruturalista do desenvolvimento; (2) pós-Keynesiana; (3) social-desenvolvimentista. A primeira defende a atuação reguladora nas falhas do mercado tendo em vista a primazia do mercado e de seus mecanismos de produção de riqueza, atuando na política cambial de juros e promoção das exportações. Já a segunda tem como ênfase o papel do Estado como redutor das incertezas do ambiente econômico no favorecimento de investimentos do setor privado. Tanto a primeira quando a segunda corrente defende a tese da aliança do Estado com mercado, formando uma coalização nacional entre a burguesia industrial nacional, burocracia estatal e setores médios e trabalhadores – com hegemonia dos primeiros dois grupos sobre os demais. E a terceira corrente está assentada na ampliação do consumo de massa via mercado interno. Nesta corrente, o Estado tem papel preponderante na subordinação das políticas macroeconômicas à estratégia desenvolvimentista [CASTELO, 2013, p.626].

Um grupo de intelectuais do PT como Jorge Mattoso, Emir Sader, Marcio Pochmann e Aloísio Mercadante defendem a tese de que vivemos em um período pós-neoliberal. Segundo Jorge Mattoso, o governo Lula teve como meta superar duas décadas neoliberais marcadas por: (i) crescimento econômico insuficiente; (ii) baixas taxas de investimento; (iii) acentuada vulnerabilidade externa; (iv) redução da capacidade de intervenção e de regulação do Estado, (v) elevado desemprego com precarização do trabalho; e (vi) aprofundamento da miséria e da desigualdade [MATTOSO, 2013, p.111]. O Governo Lula tinha como meta a adoção de uma nova agenda, cujo pressuposto era o rompimento com o neoliberalismo. Por isso, de acordo com os intelectuais do PT, o Governo Lula pode ser denominado de um governo pós-neoliberal por possuir elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal, tendo como prioridades: (i) as políticas sociais e não o ajuste fiscal; (ii) os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; e (iii) o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado. [SADER, 2013, p.138].

No Governo Lula, o Estado foi fundamental para o reposicionamento do país no mundo, tanto pelo planejamento estratégico¹⁴ de coordenação de investimentos no país, como pela consolidação do gasto social na nova dinâmica econômica [POCHMANN, 2013, p.150]. Foi criado um Estado de Bem-Estar, no qual a complementação de renda pelas transferências – previdências e assistências monetárias – permitiu que cerca de 21,8 milhões de pessoas conseguissem ultrapassar a linha da pobreza extrema (até 25% do salário mínimo *per capita*). Para compensar duas décadas de desinvestimentos foi criado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) como estratégia de concentração de recursos públicos na reconstituição da infraestrutura econômica e social direcionando investimentos para as áreas como: construção de portos, estradas, ferrovias e aeroportos, tecnologia, saneamento¹⁵ e habitação popular [IBIDEM p.152].

Muitos dos elementos do novo desenvolvimentismo estão previstos no documento “Um outro Brasil é possível¹⁶” [CASTELO, 2013, p.], feito por economistas do PT para eleição de 2002. No documento, os economistas defendem uma ruptura com o neoliberalismo a partir de política de inclusão social e crescimento econômico norteado pelo planejamento estatal. No entanto, em plena campanha presidencial de 2002, os analistas petistas refizeram sua análise de conjuntura e chegaram à

¹⁴ Todo o diagnóstico de superação das barreiras ao desenvolvimento está fundamentado na análise de quinze temas considerados estratégicos, sendo quadro no plano internacional (reformas dos sistemas monetário e de governança econômica, nova divisão internacional do trabalho e blocos regionais) e onze no nacional (agricultura, indústria, desenvolvimento regional, financiamento externo, mercado de capitais, intervenção estatal na economia, políticas sociais etc. [CASTELO, 2013, p].

¹⁵ De acordo com a Organização Mundial de Saúde, o saneamento constitui todos os fatores do meio físico do homem que podem exercer efeitos deletérios sobre o estado de bem estar físico, mental e social. Com o advento da Lei nº 11.445/07 (Lei de Saneamento) são consideradas ações de saneamento: (1) abastecimento de água: fornecimento de água às populações em quantidade e qualidade suficiente que a enquadre nos padrões de potabilidade; (2) esgotamento sanitário: coleta de esgotos gerados pelas populações e sua disposição de forma compatível com a capacidade do meio ambiente em assimilá-los; (3) limpeza pública: manejo dos resíduos sólidos domésticos, até sua disposição final, compatível com potencialidades ambientais; (4) drenagem pluvial: condução de águas pluviais, de forma a minimizar seus efeitos deletérios sazonais sobre as populações e as propriedades; (5) controle de vetores de doenças transmissíveis: especialmente artrópodes e roedores [HELLER, 1998].

¹⁶ Elaborado pelos economistas do PT – Aloizio Mercadante, Bernard Appy, Eduardo Suplicy, Gerson Gomes, Guido Mantega, Jorge Mattoso, José Graziano da Silva, Marco Aurélio Garcia, Maria da Conceição Tavares, Paul Singer, Reinaldo Gonçalves, Ricardo Carneiro, Tereza Campelo e Wilson Cano – foi formulado no âmbito do Instituto Cidadania em 2001. As diretrizes político-econômicas do referido documento defendem o crescimento econômico sustentado como resultado da reorientação no núcleo dinâmico do crescimento para ampliação e fortalecimento do mercado interno. Os pontos defendidos são: (i) expansão do consumo de massas; (ii) reorientação do modelo de financiamento da economia, (iii) modificação do padrão de intervenção do Estado na economia.

conclusão de que seria inviável adotar as diretrizes do “Um outro Brasil é possível” já que as relações de forças eram desfavoráveis à uma ruptura do neoliberalismo e anunciaram a “Carta ao povo Brasileiro”. Lula nomeou uma equipe econômica conservadora e tomou medidas preventivas com duro ajuste fiscal para evitar riscos inflacionários e fuga de capitais. Promoveu também uma reforma regressiva da previdência e uma inócua reforma tributária objetivando tranquilizar os investidores e permitir uma retomada dos investimentos [SADER, 2013, p. 140].

O Governo Lula, de 2003 a 2006 aceitou sem contestações as políticas neoliberais e a partir de 2007 e 2008 teria voltado ao projeto original do novo desenvolvimentismo [CASTELO, 2013, p.626]. Mas é necessário enfatizar, que o novo desenvolvimentismo não rompeu necessariamente com o neoliberalismo tendo em vista o pacto realizado com novas e antigas classes dominantes que possuem posição de destaque, visando a garantia da governabilidade do país de acordo com a lógica do PT [IBIDEM, pp.626-627]. De acordo com Sampaio Jr.:

“O desafio do novo desenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social” [2012, p.679].

Dentro dos preceitos desenvolvimentistas, a política habitacional e o desenvolvimento urbano entraram na agenda nacional. Em 2003 foi realizada a 1ª Conferência das Cidades, na qual foram definidos como princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: (i) Direito à cidade, (ii) moradia digna; (iii) saneamento ambiental público; (iv) transporte público; (v) função social da cidade e da propriedade; (vi) gestão democrática e controle social; (vii) inclusão social e redução de desigualdades; (viii) sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana; (ix) combate à discriminação de grupos sociais e étnico- raciais; (x) combate a segregação urbana; (xi) diversidade sócio espacial; política urbana, social e de desenvolvimento; (xii) estrutura institucional; (xiii) participação social e diversidade urbana, regional e cultural. E os objetivos seriam: (i) redução do déficit habitacional¹⁷, (ii) mobilidade urbana, gestão integrada e sustentável da política de

¹⁷ Considera-se integrante do déficit habitacional qualquer domicílio no qual ocorra uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos

saneamento; (iii) qualidade ambiental urbana; (iv) planejamento e gestão territorial [MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004].

O PNDU pretende construir alternativas de reabilitação e democratização das áreas consolidadas, degradadas ou subutilizadas e o aproveitamento das infraestruturas instaladas. Para tal, estão entre suas políticas e ações: (i) um movimento de incorporação e requalificação da cidade real: uma ação regenerativa tanto pela regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados como o de gerenciamento e remoção de risco nos assentamentos precários, reconhecendo plenamente direitos à moradia que já se constituíram nas cidades; e (ii) um movimento preventivo: no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários no País, ocupações e uso de forma predatório do patrimônio cultural e ambiental, e apropriações indevidas dos investimentos coletivos [IBIDEM, 2014].

Relacionadas à habitação, algumas medidas fundamentais foram tomadas no Governo Lula visando sobretudo a diminuição do déficit habitacional: a criação do Ministério das Cidades (2003) e a Política Nacional de Habitação (2004). A Política Nacional de Habitação – tendo como base o Projeto Moradia¹⁸ – tem como componentes principais (i) urbanização; (ii) regularização fundiária; (iii) integração urbana de assentamentos precários e a provisão da Habitação; e (iv) a integração da

cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório). Fonte: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2993-fundacao-joao-pinhoiro-divulga-primeiros-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil-dos-anos-2011-e-2012> [Acessado em: 22 de março de 2015].

¹⁸ O Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania, organização não-governamental dirigida por Lula e que, com o apoio de especialistas de diferentes áreas, desenvolveu uma série de propostas para o país no longo período em que o ex-presidente se preparou para governar (1990-2002). O projeto desenvolvido de 1999 a 2000, ouviu diferentes segmentos da sociedade relacionados com a questão da moradia (movimentos populares, entidades empresariais e profissionais, Universidades, centrais sindicais etc), sintetizou um grande conjunto de propostas dispersas e elaborou uma estratégia para, num prazo de quinze anos. Seriam reunidos, em um único ministério, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional. [PROJETO MORADIA, 2000].

Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano¹⁹. A Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos como: (i) o Sistema Nacional de Habitação (SNH); (ii) o Sistema de Desenvolvimento Institucional; (iii) o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e (iv) o Plano Nacional de Habitação. O Sistema Nacional de Habitação – Subsistema de Habitação de Interesse Social e Subsistema de Habitação de Mercado – visa o enfrentamento do déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades, Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi criado pela Lei nº 11.124/2005 reunindo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e prevendo a elaboração do Plano Nacional de Habitação. O sistema tinha uma lógica descentralizada, podendo ser aderido por municípios e Unidades da Federação, desde que atendessem as exigências de constituírem fundos e conselho locais de habitação – com participação de 4 ou mais representantes da sociedade civil – com formulação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Algo que se destaca no SNHIS é a ênfase dada as instâncias de participação social contando com participação de representantes do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil em vários conselhos gestores como: Conselho Nacional das Cidades, Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Além dos conselhos a nível nacional, funcionavam os conselhos em estadual e municipal [LEAL; OLIVEIRA, 2011, p.12].

¹⁹ A PNDU é formada por um conjunto de políticas como a Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores: que oferece orientações conceituais, programáticas e metodológicas aos municípios que recebem subsídios e financiamentos do Governo Federal para a elaboração dos seus respectivos planos diretores. Há também a Política Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável: que visa criar um marco jurídico para novas práticas cartorárias, a utilização do patrimônio imobiliário federal nas cidades, como imóveis da União (INSS, RFFSA e terrenos da Marinha) e o Programa “Papel Passado”, criado em 2003, para viabilizar a regularização fundiária de assentamentos precários em áreas ocupadas por população de baixa renda. Acrescenta-se as políticas supracitadas, a Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários: cujo intuito é evitar mortes por escorregamentos em encostas no gerenciamento (prevenção e remoção) de risco, tendo como um de seus preceitos induzir municípios a criar um programa de redução de risco que seja complementar aos programas de urbanização integral e regularização fundiária dos assentamentos precários. E a Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos – criada em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Cultura – :preconiza um processo de gestão integrada, pública e privada de recuperação, reutilização e repovoamento do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, sobretudo, espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres [MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004].

Mas algo mudou o curso na elaboração do Plano Nacional de Habitação. Com a crise da hegemonia financeira em 2008, o governo brasileiro decidiu pela execução de projetos econômicos de apaziguamento dos efeitos da crise, visando a continuidade do crescimento econômico e da garantia de direitos via políticas distributivas. Para alguns foi neste momento que a agenda desenvolvimentista fortaleceu-se. Com a crise, o novo desenvolvimentismo encontrou a possibilidade de expressar-se, explicitamente como uma versão do liberalismo enraizado, comprometido com: (i) o livre comércio de produtos; (ii) a livre circulação de capitais no sistema econômico internacional; e (iii) a promoção de uma ordem internacional assentada no multilateralismo. E de outro: a intervenção do Estado nas funções alocativa, distributiva, reguladora e estabilizadora. [GONÇALVES, 2012]. Essa dualidade expressou-se na principal política anticíclica de controle dos efeitos da crise: a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida na garantia do fortalecimento da financeirização do mercado imobiliário.

5. CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL DE 2008

A crise do neoliberalismo é a quarta crise estrutural do capitalismo desde o fim do século XIX. A crise que começou com o colapso dos empréstimos *subprime* em agosto de 2007 nos Estados Unidos será sempre um marco inigualável na história do capitalismo [DUMÉNIL E LÉVY, 2014, p.11] sobretudo porque tal crise desestabilizou não só a fragilíssima estrutura financeira como também a economia real. A Grande Contração, como é denominada a crise pelos economistas supracitados, inaugura um processo de transição no qual é imprescindível discutir os parâmetros de uma nova governança corporativa assim como a reconstrução do setor financeiro que envolvam a sua regulação. Diferentemente das crises das décadas de 1890 e de 1970, a crise atual não está necessariamente relacionada à tendência da taxa de lucros. A crise atual, assim como a Grande Depressão, é uma crise de hegemonia financeira que já foi consequência das exigências irrestritas das classes altas, sobretudo na extrapolação dos limites dos mecanismos financeiros.

O endividamento crescente é um fator bem conhecido na análise da crise. Acertadamente, muita atenção foi dedicada ao nível estratosférico de dívida das

famílias, mas o endividamento crescente do setor financeiro também é uma característica importante das décadas neoliberais. A partir de então até o início do século XXI, a agenda política da região girou em torno do Consenso de Washington, que previa uma série de medidas para acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica e altos índices inflacionários. Em essência, as medidas do Consenso representaram a vitória político-cultural da burguesia rentista e prepararam o terreno para a inserção da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, na qual a região se torna uma plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e expropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira [CASTELO, 2012, p.623].

A cadeia seguinte de eventos, após 2000, pode ser interpretada como uma introdução à crise. A recuperação da recessão de 2001 só foi alcançada ao custo do aumento do investimento residencial, ou seja, um boom do setor imobiliário em detrimento do investimento na produção industrial. O período também assistiu a um rápido aumento dos instrumentos ligados a hipotecas, com a securitização e os seguros contra inadimplência [DUMÉNIL E LEVY, 2013, p.47]. Mas tais medidas não tiveram efeito duradouro. Com a crise financeira internacional (2007-2008), cerca de 2 milhões de famílias foram despejadas ou saíram de suas casas porque não conseguiram pagar as dívidas hipotecárias. Ocorreu também a desvalorização do valor de mercado do imóvel e abandonos de empreendimentos de obra. Isso foi resultado da financeirização, que vinculou o mercado de terra ao mercado de capitais. O certificado de terra transformou-se em uma forma de capital fictício – um título jurídico que dá a seu detentor o direito de se apropriar de uma parte da riqueza social [FIX, 2011, p. 2]. No Brasil, a viabilidade de contornar a crise foi contraditoriamente aquilo que desencadeou a crise: processo de mercantilização da moradia (não enquanto direito, mas mercadoria), no qual o crédito tornou-se o principal instrumento para seu acesso.

5.1 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PlanHab) X PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

O PMCMV foi lançado no contexto da crise financeira internacional com propósito de manter e elevar os níveis de investimentos da construção civil e no qual destaca-se a hegemonia do setor privado. O PMCMV – dividido em dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) – é um programa habitacional do Governo Federal, criado em 2009 (Lei Nº 11.977/2009), que objetiva incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais. A meta inicial de um milhão de unidades habitacionais (UHs) do PMCMV I foram somadas a outras 2,4 milhões, totalizando 3,4 milhões de UHs, a serem contratadas até o fim de 2014.

Organizado em três faixas de renda, até R\$1.650,00, de R\$1.650,00 a R\$3.275,00 e R\$3.275,00 a R\$5.000,00, o programa prioriza a distribuição da subvenção para as famílias com menor renda familiar, onde a capacidade de financiamento limitada impossibilita o acesso à habitação de mercado. O Programa faz uso de dois instrumentos principais para a promoção do acesso ao mercado de habitação formal: a subvenção econômica e financiamentos com taxas de juros reduzidas em relação as praticadas pelo mercado privado. Para isso, conta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), contrapartidas do poder público local, recursos próprios dos beneficiários e empréstimos dos agentes financeiros.

Para devido funcionamento do programa exige-se a participação efetiva do gestor municipal ou estadual como indutor, articulador e parceiro da implantação do PMCMV. São suas atribuições fundamentais : (1) gestão do território – regulamentar e aplicar os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor, sobretudo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); (2) organização da demanda – realizar o cadastramento de beneficiários e diagnóstico da situação e demandas habitacionais; (3) articulação para viabilização de empreendimentos – (i) propor desoneração fiscal de tributos para redução dos custos de produção; (ii) identificar áreas prioritárias para implantação dos empreendimentos, (incentivando que as propostas sejam realizadas em ZEIS); (iii) articular-se com concessionárias para viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento e transporte público ; e

(4) gestão dos empreendimentos após a entrega das unidades – apoiar as famílias na gestão e manutenção do empreendimento.

Com a crise, o PMCMV salvaguardou os investimentos no mercado de capitais tendo em vista que as empreiteiras são empresas com capital aberto na bolsa de valores. Com política de atenuamento dos reveses da crise, a construção civil foi escolhida para aquecer a economia através de medidas macroeconômicas, sendo um setor que possui efeitos econômicos multiplicadores de investimentos. Assim o PMCMV consolidou-se como um programa de crédito à produção adequado aos interesses do setor produtivo visto que asseguraria menor risco de investidores e no qual as políticas habitacionais de interesse social tornaram-se ferramentas do processo de acumulação capitalista, sem que com isso pudessem almejar a resolução de problemas urbanos cotidianos relacionados à mobilidade e à segregação urbana. O papel do poder público enquanto promotor de empreendimentos habitacionais diminuiu e a tendência de concentração do mercado de habitação de interesse social em poucas empresas de capital aberto aumentou. Nesse sentido, o Programa Minha Casa Minha Vida pode ser considerado um instrumento eficiente para a sustentação do processo de financeirização e concentração do capital imobiliário sem precedentes na história do Brasil [CARDOSO; ARAGÃO, 2011].

Em outros quesitos, o PMCMV significou o abandono de processos participativos propostos pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Enquanto o PlanHab incentivava a participação local e a diversidade de soluções, reconhecendo as especificidades locais e regionais, o PMCMV apoia-se em um modelo uniformizador como solução única para os problemas habitacionais. Uma das consequências foi a transferência de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHHIS), redirecionando o montante de recursos para construção de casas padronizadas em áreas periféricas das grandes cidades. O problema é que o PMCMV não está necessariamente viabilizando soluções para a habitação de interesse social tendo em vista que os empreendimentos estão indo para cidades menores e de economia menos dinâmica [LARA, 2014, p. 260].

O PMCMV estaria relacionado não ao enfrentamento do déficit habitacional, mas a alavancagem do desenvolvimento econômico. Com o Programa, PlanHab ficou praticamente de lado tendo em vista que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS), mantido com recursos do Orçamento Geral da União, deixou

praticamente de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social. O SNHIS, a partir de 2009, foi redirecionado em grande parte para ações de assentamentos precários em favelas e no apoio de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2009, ano de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, o Conselho Gestor do FNHIS redistribuiu os recursos prioritariamente, cerca de 87% do valor das seleções do FNHIS a Ação de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade. O Conselho também destinou recursos para projetos de urbanização de assentamentos precários e dos projetos relacionados ao PAC Urbanização de Favelas. Apesar de destinar os recursos do FNHIS, as diretrizes do SNHIS não foram adotadas sobretudo aquelas relacionadas com a participação popular e o controle social do sistema. [BANDIM, KRAUSE E NETO, 2013, p.6].

O PMCMV passou a exercer o papel designado pelo PlanHab. Com o Decreto nº 6.962/2009 foi criado o Comitê de Acompanhamento do MCMV como instrumento de participação popular – contando com representantes do Ministério das Cidades, da Fazenda, Casa Civil e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contudo em termos de participação ampla, não só de órgãos do governo, o Conselho Gestor do FNHIS contava também com representantes dos movimentos sociais, de trabalhadores, instituições de pesquisa e organizações não governamentais. E com o PMCMV parece que as empreiteiras descobriram um meio de transformar a habitação social em habitação de mercado, algo como uma habitação social de mercado [SHIMBO, 2011, p.41]. Contudo, o PMCMV consolidou algo que já estava acontecendo desde os anos 90 no que tange o incentivo à provisão privada de habitação. Em 2005, os grandes grupos imobiliários passaram a ofertar ações de seus patrimônios na Bovespa. De acordo com Shimbo:

“Por exemplo, a abertura de capital pode propiciar tanto um aumento da estrutura de capital voltada para a incorporação de novos terrenos, como um aumento da base de capital, da capacidade de endividamento e do capital de giro; e ambos os aspectos garantem a continuidade das obras. Nessa última etapa, as empresas podem recorrer também a financiamentos “mais baratos”, segundo elas próprias afirmam, junto ao SFH, destinados tanto à produção como os consumidores. Em 2010, havia 25 empresas construtoras e incorporadoras listadas no segmento “construção civil”, dentro do subsetor “construção e engenharia, que, por sua vez, se encontra no setor “construção e transporte” da Bovespa” [2011, p.45-46].

O programa é resultado de uma simbiose entre o Estado e empresa, que também não é inédita já que o BNH realizou o mesmo tipo de articulação em um contexto de aplicação de estratégias desenvolvimentistas. De acordo com Sampaio Jr. [2012, p.678], o novo desenvolvimentismo, mais do que uma nova tendência do pensamento econômico, é mais uma disputa de controle da política econômica brasileira contra a facção monetarista, braço direito do neoliberalismo. Pelo fato da discussão do novo desenvolvimentismo dar-se no imediatismo conjuntural acaba ela se encaixando na pauta neoliberal e em consonância com o capital financeiro. O que observamos na conjuntura atual é o acirramento de medidas neoliberais – liberalização; privatização; desregulamentação, estabilidade da moeda, Lei da Responsabilidade Fiscal, superávits primários e ataque aos direitos trabalhistas e as políticas sociais [SAMPAIO Jr., 2012, p.682]. E o PMCMV é mais um dos muitos elementos garantidores da acumulação capitalista, dando ele continuidade a preceitos neoliberais apesar de ideologicamente estar revestido com a “capa” do novo desenvolvimentismo.

Tal projeto está mais interessado na provisão mercadológica habitacional do que necessariamente com o direito à cidade. A cidade relaciona-se à pluralidade de ideias e condutas que visam a construção contínua de um espaço público no qual agrupamentos humanos possam existir social, cultural, econômica e politicamente. Existem disputas no seu interior sobretudo porque correspondentemente existem diferentes projetos políticos envolvidos na sua construção. Logo, inerente ao funcionamento da cidade deve estar o estabelecimento da cidadania. Contudo, a luta pela cidadania na sociedade moderna se configura basicamente a partir do conflito entre liberdades e poderes, ou, em outros termos, entre as liberdades individuais tradicionais e a luta pela criação de mecanismos jurídico-institucionais garantidores de uma proteção mínima aos cidadãos em face da dinâmica excludente e concentradora de riqueza do mercado capitalista [TRINDADE, 2012]. No capitalismo, a cidade consolida-se como um campo de luta e enfrentamento, com o fortalecimento dos poucos agentes hegemônicos e o enfraquecimento de outros tantos. E o acirramento das disputas dá-se, sobretudo, devido a internacionalização do capital e o neoliberalismo – privatização, terceirização, desregulamentação do trabalho – e que atribui a cidade um uso empresarial e corporativo que inviabiliza a atuação e participação dos cidadãos e impede, portanto, o exercício do direito à cidade.

Tendo como ponto de partida os preceitos de Norberto Bobbio, Trindade [2012] entende-se que o direito à cidade deve ser interpretado enquanto uma *obrigação positiva* do Estado, o que o torna, portanto, um direito social, cuja finalidade reside na garantia da segurança material e do bem-estar coletivo aos cidadãos diante dos mecanismos excludentes que constituem o fundamento da economia de mercado. Tais mecanismos, no caso da cidade, se manifestam na maneira como o espaço urbano é produzido e apropriado pelos interesses capitalistas, sobretudo a partir da especulação imobiliária, que segrega a população trabalhadora de baixa renda das melhores localizações do sistema urbano. O estabelecimento e garantia do direito à cidade a esses segmentos sociais excluídos do circuito mercantil exige uma ação positiva do Estado, que para tal precisa implicar restrições do direito individual dos grandes proprietários de terras e imóveis, sobretudo, ao estabelecer normas públicas de controle e regulação da propriedade urbana. Logo, percebemos que na luta pela instauração do direito à cidade reproduz-se o conflito entre direitos sociais (obrigações positivas) e direitos civis (obrigações negativas), do outro. E assim, o direito à cidade deve incluir o direito à participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal para viabilizar a construção de um modelo mais justo e democrático de cidade – o que não se tem observado no PMCMV.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda essa explicitação de fatos históricos fez-se necessária para entender o que é aqui colocado como ponto central: as contradições do novo desenvolvimentismo na política habitacional atual. A atual estratégia desenvolvimentista, apesar das especificidades que lhe guardam, relaciona-se com o nacional-desenvolvimentismo do Ditadura Militar já que nos dois momentos coincide a adoção de uma política habitacional de abrangência nacional, ontem o BNH e hoje o PMCMV, cuja lógica é de pouca sensibilidade com as questões sociais [LARA, 2014, p.250]. Sendo uma estratégia desenvolvimentista dentro de uma lógica capitalista, é dado que a mesma apresentara contradições intrínsecas. No novo desenvolvimentismo, as políticas distributivas e de pleno emprego apresentam inflexões, o que não é diferente em se tratando da política habitacional.

Contudo, seria superficial dizer que tais contradições seriam intrínsecas as estratégias desenvolvimentistas, sendo necessário explicitar que estão elas em consonância com o desenvolvimento capitalista. As estratégias desenvolvimentistas são sobretudo um projeto de disciplinamento imposto às ditas economias atrasadas e periféricas cuja finalidade é reorientá-las dentro da lógica de funcionamento do sistema capitalista. As transformações engendradas ocorrem dentro dos marcos estabelecidos pelo pensamento conservador, não resultando mudanças estruturais. É o tal pensamento conservador que tem dominado as práticas políticas brasileiras e controlado os acontecimentos históricos – Independência do Brasil (1822); Abolição da Escravatura (1888); Proclamação da República e Redemocratização Política (1988); que apesar de potencialmente transformadores, são apropriados pelos conservadores como necessários para o progresso, desenvolvimento e modernização do país, mas seguindo a ordem e mantendo estruturalmente o país do jeito que é. E como se de alguma forma eles garantissem que tais transformações, imprescindíveis e inadiáveis, fossem somente superficiais e não revolucionárias, mantendo a posição que cada grupo político estrategicamente ocupa. Diferentemente de outras sociedades, na sociedade brasileira, a modernização se dá de forma lenta, no marco da tradição e o progresso no marco da ordem. [MARTINS, 1988].

Outra importante categoria para pensarmos no PMCMV é a categoria de espaço. No PMCMV, os espaços passam por um processo de enquadramento, disciplinamento e monitoramento – não só pelo processo de controle via agência do Estado, como também por grupos que o instrumentalizam, delimitando suas fronteiras, para criar e estabelecer distinções sociais, econômicas e culturais, entre os de dentro, os fora e os à margem – impondo determinados comportamentos aos seus frequentadores, deixando de ter algum grau de mobilidade e heterogeneidade; tornando-se assim cada vez mais institucionalizados e homogêneos. As unidades habitacionais do referido programa são construídas em condomínios fechados, incorporando o *ethos* dos enclaves fortificados²⁰, dando a ideia de que morar em

²⁰ Não são um fenômeno isolado, mas uma nova forma de segregação nas cidades contemporâneas sobretudo porque estão transformando a natureza do espaço público e a qualidade das interações públicas na cidade, cada vez mais marcadas pela restrição e pelo medo da violência. Nas últimas décadas, esses anúncios elaboraram um “novo conceito de moradia” e transformaram a residência fortificada e enclausurada (com vigilância e patrulhamento) em seu tipo mais desejável. Esse “novo conceito de moradia” articula cinco elementos básicos: segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços – que são também fundamentados pelo apelo à ecologia, saúde, ordem e lazer. Logo, os condomínios devem assegurar aos moradores que lá eles terão tudo o que precisam

condomínios é uma espécie de elevação do status social e proteção em relação à violência e criminalidade. Ou seja, a construção do espaço envolve relações de poder e, portanto, disputas de significado com legitimação de algumas narrativas em detrimento de outras tantas – envolvendo, portanto, o esquecimento, apagamento ou ocultamento de relatos de experiência ou de percursos que não coadunam com os relatos oficiais.

Contudo, o espaço é também apropriado de outras formas, sendo também construído pelas narrativas e experiências dos moradores; logo formado e transformado tanto por subjetividades individuais como coletivas. Pode assim ser compreendido fenomenológica e linguisticamente, como algo feito, refeito e desfeito por ações, semânticas, sintáticas e metafóricas que estão para além de estruturas – desde políticas, sociais e econômicas até psicológicas, cognitivas e comportamentais. O espaço também se faz pela territorialização de grupos e comunidades e, portanto, para construção e manutenção de identidades dos moradores. Ou seja, em se tratando do PMCMV, é necessário pensar para além de determinismos econômicos, já que os moradores também se apropriam do espaço dando-lhes significados que não são necessariamente previstos por uma concepção meramente técnica da política habitacional vigente. Não é ao final de tudo negar o constrangimento estrutural, mas assumir que os indivíduos atendidos pelo programa têm legitimamente outras formas de pensar os efeitos do programa habitacional em questão.

para que possam evitar a vida pública da cidade. Na verdade, segundo Caldeira, o “novo conceito de moradia” é uma resposta à necessidade dos empreendimentos imobiliários de construir prédios de apartamentos longe do centro e em imensos lotes por causa dos códigos de zoneamento e do aumento do preço das terras. Nos anúncios, porém, essa necessidade aparece transfigurada em “escolha de um estilo de vida”. Aqueles que escolhem habitar esses espaços valorizam viver entre pessoas seletas (ou seja, do mesmo grupo social) e longe das interações indesejadas, movimentos, heterogeneidade, perigo e imprevisibilidade das ruas. Os enclaves privados e fortificados cultivam um relacionamento de negação e ruptura com o resto da cidade, o que fomenta o esvaziamento dos espaços públicos [CALDEIRA, 2000, pp.257-300].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. **Entre o Nacional e o Neonacional-desenvolvimentismo: Poder Político e Classes Sociais no Brasil Contemporâneo**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. n. 112. pp. 689-710. outubro/dezembro. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/05.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2014

ALVES, Giovanni. **Neodesenvolvimentismo e Precarização do Trabalho no Brasil – Parte I**. <http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>. Blog da Boitempo. 2013 Acesso: 20 de agosto de 2014.

_____. **Neodesenvolvimentismo e Precarização do Trabalho no Brasil – Parte II**. <http://blogdaboitempo.com.br/2013/08/19/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-ii/>. Blog da Boitempo. 2013 Publicado em: 20 de agosto de 2014.

_____. **Neodesenvolvimentismo e Precarização do Trabalho no Brasil – Parte III**. <http://blogdaboitempo.com.br/2013/09/23/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-iii/>. Blog da Boitempo. 2013. Acesso em: 23 de setembro de 2014.

_____. **Os Limites do Neodesenvolvimentismo**. <http://blogdaboitempo.com.br/2013/10/22/os-limites-do-neodesenvolvimentismo/>. Blog da Boitempo. 2013. Acesso em: 22 de setembro de 2014.

_____. **Neodesenvolvimentismo e Estado Neoliberal no Brasil**. <http://blogdaboitempo.com.br/2013/12/02/neodesenvolvimentismo-e-estado-neoliberal-no-brasil/>. Blog da Boitempo. 2013. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

_____. **Neodesenvolvimentismo e Classes Sociais no Brasil**. <http://blogdaboitempo.com.br/2013/12/20/neodesenvolvimentismo-e-classes-sociais-no-brasil/>. Blog da Boitempo. 2013. Acesso em: 02 de setembro de 2014.

_____. **Neodesenvolvimentismo e a Nova Miséria Espiritual das Massas no Brasil**. <http://blogdaboitempo.com.br/2014/07/07/neodesenvolvimentismo-e-a-nova-miseria-espiritual-das-massas-no-brasil/>. Blog da Boitempo. 2014. Acesso em: 02 de dezembro de 2014.

_____. **Terceirização e Neodesenvolvimentismo no Brasil**. <http://blogdaboitempo.com.br/2014/08/11/terceirizacao-e-neodesenvolvimentismo-no-brasil/>. Blog da Boitempo. 2014. Acessado em: 02 de dezembro de 2014.

ALTHUSSER, Louis. Aparelhos Ideológicos de Estado. 1988

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 1995.

ARAÚJO, Flávia de Sousa; Cardoso, Adauto Lucio; Jaenisch. **Morando no Limite: Sobre os Padrões de Localização e Acessibilidade do Programa Minha Casa,**

Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Anais do Encontro Nacional da ANPUR. v.15.2013. Disponível em:
<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4538/4407>
 Acesso em: 20 de junho de 2014.

BANDIM Renato, KRAUSE Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida Nosso Crescimento: Onde fica a política habitacional.** IPEA. Rio de Janeiro. Agosto. 2013 Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1853.pdf Acesso em: 20 de março de 2015.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A Economia Política do Novo-desenvolvimentismo e Social Desenvolvimentismo.** Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 21. Número Especial, p.779-810. Dez.2012. Disponível:
<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea04>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

BRANCO, Rodrigo Castelo. **O Novo-desenvolvimentismo e a Decadência Ideológica do Estruturalismo Latino-Americano.** Revista Oikos. v.8, nº1. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em:
<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/11>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, ano 138, n.133, p. 1-2, 11 jul. 2001. Seção 1

BOITO Jr, Armando. **As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo.** Fórum Econômico da FGV/São Paulo. Edição de 2012. Disponível em:
<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> Acesso em: 01 de setembro de 2014.

_____; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma.** Revista de Sociologia Política. v.21, nº47. Pp 31-38. Setembro. 2013 Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_arttext
 Acesso em: 01 de setembro de 2014.

BONDUKI, Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula.** In: Arq. Urb. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu. Edição1. Volume 1.pp. 70 a 104. 2008. Disponível em:
http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf Acesso em: 05 de maio de 2014.

_____. **Origens da Habitação de Interesse Social.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida.** In: Revista Teoria e Debate, v.82, pp. 8-14. 2009. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf> Acesso em: 05 de maio de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER. **Um Estado Novo-desenvolvimentismo na América Latina?** Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 21. Número Especial, p.811-829. Dez.2012. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182012000400005&script=sci_arttext Acesso em: 20 de julho de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Empresários, o Governo do PT e o Desenvolvimentismo.** Revista Sociologia Política. v.21, nº47. pp. 21-29. Curitiba. Setembro. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf> Acesso em: 20 de julho de 2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Edusp, 2000. Capítulo “Enclaves fortificados: erguendo muros e criando uma nova ordem privada”. p. 257-300.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa, Minha Vida. pp 81-104. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte:Editora C / Arte, 2011.

CAMPOS, Paola Rogedo. O Preço da Terra Urbana e Moradia de Baixo Custo. pp. 63-80. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte:Editora C / Arte, 2011

CARVALHO, Huana Assanuma Ota de; Da Silva, Luciana Romão. **O Novo Desenvolvimentismo na Produção do Espaço Perspectivas Latinoamericanas.** Anais do Encontro Nacional da ANPUR. v.15. 2013.

CASTELO, Rodrigo. **O Novo Desenvolvimentismo e a Decadência Ideológica do Pensamento Econômico Brasileiro.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. n. 112. pp. 613-636. outubro/dezembro. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/02.pdf> Acesso em: 21 de junho de 2014.

DINIZ, Eli. **Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: Tensões e Desafios da Construção de um Novo Modelo para o Brasil do Século XXI.** Revista Sociologia Política. v.21, nº47. pp. 21-29. Curitiba. Setembro. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300002&script=sci_arttext Acesso em 21 de junho de 2014.

DÚMENIL, Gerald; Dominique LÉVY. **A crise do neoliberalismo.** Boitempo. 2014.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2012. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815022>

HARVEY, David. HARVEY, David. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. In: **Socialist Register 2004: o novo desafio imperial**. Buenos Aires: Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais, 2006. P. 95-126. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/2004pt/01_boron.pdf

LEAL, Suely Maria Ribeiro; Oliveira, Juliano Varela de. **Desenvolvimento Capitalista e Política Habitacional Brasileira: O Retrocesso do Paradigma Participativo na Implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo1.pdf> Acesso em: 21 de junho de 2014.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. nº 112. pp. 637-671. outubro/dezembro. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf> Acesso em: 21 de junho de 2014.

MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: **Neodesenvolvimentismo ou Crescimento Periférico Predatório**. Texto para discussão para II Lehmann Dialogues – Harvard 2012. Disponível em: http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/erminia-brasil_cidades-paper_h.2012-2013-1.pdf Acesso em: 19 de setembro de 2014.

MATTEI, Lauro. **Gênese e Agenda do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro**. Revista de Economia Política. vol. 33 nº1 (130). pp. 41 - 59. janeiro-março/2013. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/10.pdf> Acesso em: 19 de setembro de 2014.

MATTOSO, Jorge. **Dez Anos Depois**. pp.111-122. In: SADER, Emir (org). Lula e Dilma: Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO BRASIL. 2013.

MARTINS, José de Sousa. O Poder do Atraso. 1999.

MARX, KARL. **A Ideologia Alemã**. Boitempo. 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. I Cadernos MCidades 1. Novembro de 2004. Disponível: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/Cadernos+MCidades+1+-+Politica+Nacional+de+Desenvolvimento+Urbano> Acesso: 20 de maio de 2014.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C / Arte, 2011.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo e Novo-desenvolvimentismo: Raízes e Precisões Conceituais**. Revista de Economia Política. vol. 33 nº2 (131). pp. 222 - 239. abril-junho/2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a02v33n2.pdf> Acesso em 19 de setembro de 2014.

MOREIRA, Edilson Marques. **Um Olhar Sobre a Atual Situação da Política Habitacional no Brasil**. Revista Indicativos Econômicos. FEE. v.40, n.3.pp 21-33. Porto Alegre. 2013. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2845/3128> Acesso em: 19 de setembro de 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio Nogueira. **As Possibilidades da Política**. Rio de Janeiro. Editoria Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, J Zahar Ed., 1997.

POCHMANN, MARCIO. **Políticas Públicas e Situação Social no Primeira Década do Século XXI**. pp.145-156. In: SADER, Emir (org). Lula e Dilma: Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO BRASIL. 2013.

SADER, EMIR. **Construção da Hegemonia Neoliberal**. pp.135-144. In: SADER, Emir (org). Lula e Dilma: Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO BRASIL. 2013

SAMPAIO Jr, Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: Tragédia e Farsa**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. nº 112. pp. 672-688. outubro/dezembro. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000400004&script=sci_arttext Acesso em: 24 de setembro de 2024.

SANTOS, César Ricardo Simoni. **Dos Negócios à Cidade como Negócio: Uma Nova Sorte de Acumulação Primitiva do Espaço**. Revista Cidades. v. 3, nº5. pp.101-122. 2006. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/506/539> Acesso em: 20 de junho de 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social de Mercado**. Belo Horizonte, Editora C/Arte. 2012

SINGER, André. **Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo**. Revista Novos Estudos. n.85.pp.83-103. Novembro/2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300004&script=sci_arttext Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

OREIRO, José Luis da Costa. **Novo-desenvolvimentismo, Crescimento Econômica e Regimes de Política Macroeconômica**. Revista Estudos Avançados, 26 (75), 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000200003&script=sci_arttext Acesso em: 20 de setembro de 2015.

WEFFORT, F. C. **Por que democracia?**. São Paulo: Editora Ática, 1984.